

University of Groningen

Annotatie bij Rechtbank Amsterdam 1 december 2005

Brouwer J.G., Jan

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer J.G., J., (2006). *Annotatie bij Rechtbank Amsterdam 1 december 2005*, Nr. AU7314, dec. 01, 2005.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Untitled

AB 2006 , 284

VOORZIENINGENRECHTER RECHTBANK AMSTERDAM

1 december 2005, nr. 328230 / KG 05-2159 AB

(Mr. A.J. Beukenhorst)

m.nt. J.G. Brouwer* [1]

m.nt. J.G. Brouwer

Regeling

Politiewet art. 2 en 12

Essentie

Verstoren

Verstoren

Samenvatting

In het midden kan blijven of de burgemeester op grond van de destijds bekende feiten in redelijkheid tot verstoren van eiseres kon besluiten. Op dit moment komt het er echter op neer dat de belangrijkste redenen waarop het besluit om eiseres te verstoren is gebaseerd zich niet meer voordoen en dat er ook geen concrete aanwijzingen zijn dat daarin binnen afzienbare tijd verandering zal komen. De streng islamitische geloofsovertuiging kan zoals gezegd alleen een bijkomende omstandigheid vormen en mag op zichzelf geen reden tot verstoren zijn. Bij deze stand van zaken valt niet in te zien wat eiseres anders kan doen om een einde aan de verstoren te maken dan haar streng islamitisch geloof af te zweren. Dit betekent dat het verder verstoren van eiseres niet noodzakelijk moet worden geacht in een democratische samenleving. Voortzetting van de verstoren is buitenproportioneel en daarmee onrechtmatig. In de huidige omstandigheden kan de gemeente daartoe in redelijkheid dan ook niet besluiten. De vordering van eiseres om de gemeente te verbieden haar nog langer te verstoren is dan ook toewijsbaar, als hierna is vermeld.

Partijen

Eiseres, te X, eiseres bij dagvaarding van 14 november 2005, proc. mr. S.J.M.

Jaasma,

tegen

De publiekrechtelijke rechtspersoon De gemeente Amsterdam, gedaagde, proc. mr. E.A. Minderhoud.

Tekst

Verloop van de procedure

Ter terechtzitting van 22 november 2005 heeft eiseres gesteld en gevorderd overeenkomstig de in fotokopie aan dit vonnis gehechte dagvaarding, met dien verstande dat met instemming van beide partijen de gemeente Amsterdam eveneens geacht wordt te zijn verschenen voor de daarin aanvankelijk vermelde gedaagde sub 2, de Burgemeester van Amsterdam. Gedaagde, verder te noemen de gemeente, heeft verweer gevoerd met conclusie tot weigering van de gevraagde voorzieningen. Na verder debat hebben partijen verzocht vonnis te wijzen.

Gronden van de beslissing

1 In dit vonnis wordt uitgegaan van de volgende feiten.

a Eiseres woont met haar drie kinderen van 5, 6 en 7 jaar oud in Amsterdam-Noord.

b Op 12 augustus 2005 is eiseres, in aanwezigheid van haar drie kinderen, door een arrestatieteam van de politie Amsterdam-Amstelland bij een inval in haar woning aangehouden. Buiten de woning is door hetzelfde arrestatieteam [een kennis van eiseres], aangehouden. De inval vond plaats omdat de politie aanwijzingen had dat zich explosieven in de woning bevonden. Er zijn geen explosieven aangetroffen en eiseres is na korte tijd weer vrijgelaten.

c In een door eiseres opgemaakt verslag van een gesprek op 7 oktober 2005 in haar woning tussen eiseres (in het verslag aangeduid als J) en de buurtregisseur (in het verslag aangeduid als P) staat onder meer:

(...) P: we hebben de opdracht gekregen van minister Donner van Justitie en burgemeester Cohen; de politie gaat mij in de gaten houden.

We maken ons zorgen over J. J. word vanaf gisteren scherp in de gaten gehouden door de politie. We laten weten waar je bent, je word vaker aan de kant gezet met de auto, alles word gecontroleerd.

J: ik wil weten waar dit vandaan komt, waar komt deze informatie vandaan (over mij)...

Untitled

P: de mensen met wie je omgaat..

J: ik ga met niemand om..is echt discriminatie

Ik heb nog nooit iets crimineels oid gedaan in mijn leven

P: het komt van het Openbaar Ministerie, het gaat gebeuren, je kan er niets tegen doen

J: die aangifte die ik toen tegen mijn ex heb gedaan, concrete dingen wat hij heeft gedaan, daar word niets mee gedaan!

P: In onderzoeken komt jou naam voor, ze maken zich zorgen over jou snelle radicalisering..(...)

d In antwoord op een brief van de raadsman van eiseres aan de burgemeester van Amsterdam, heeft de burgemeester op 3 november 2005 – onder meer – geschreven: (...) Het is juist dat er jegens uw cliënte, [eiseres], verstoringsmaatregelen worden toegepast. Deze maatregelen worden uitgevoerd door de politie die daarbij onder mijn gezag optreedt, ter handhaving van de openbare orde. Anders dan u ben ik van mening dat dit optreden, dat in overeenstemming is met de landelijke lijn inzake het persoongericht verstoren, niet onrechtmatig is. (...)

e In een rapport, opgemaakt op 19 november 2005 door [commissaris van politie], is onder meer het volgende opgenomen:

‘(...) Uit de mutaties en aangiften is te constateren dat [eiseres] verandert van een gereformeerde studente uit Zwolle tot een streng islamitische vrouw uit Amsterdam. Medio 2004 is zij zich steeds extremer gaan gedragen in de uitingen van haar geloof. (...), zo wordt in januari 2005 middels een mutatie in X-pol door de buurtregisseur melding gemaakt van het feit dat zij gekleed gaat in een lang gewaad waarbij alleen nog maar haar gezicht is te zien. Ook bleek dat vleselijk contact van vrouw tot man niet meer was toegestaan, hetgeen resulteerde in het geven van een hand aan de buurtregisseur met een doekje om het contact te vermijden. Na verloop van tijd werd in het geheel geen hand meer gegeven. (...)

In de maand juli 2005 komt bij de Criminele Inlichtingen Eenheid van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland de volgende informatie binnen:

‘Radicale moslimextremisten maken gebruik van een woning in Amsterdam-Noord. In deze woning zouden extremisten mogelijk bommen dan wel explosieven maken of hebben. Deze woning in Amsterdam-Noord zou moeten liggen op of nabij de Meeuwenlaan, tussen de rotonde en de pont over het IJ.’

Uit onderzoek bleek dat de mogelijkheid bestond dat dit de woning van [eiseres] betrof. Uit onderzoek (observatie politie) kwam ook naar voren dat haar kind(eren) met een auto naar school worden vervoerd. Als chauffeur treedt op [H. El J.] waarvan bekend is dat deze banden heeft met ‘De 12 van Arles’ ofwel de Hofstadgroep. Overigens wordt deze [H. El J.] nog steeds aangemerkt als verdachte in dit onderzoek. Ook de heer [H. El J.] wordt momenteel verstoord door de politie. Op 12 augustus 2005 worden [eiseres] en [K. M.] aangehouden in verband met mogelijke overtreding van de Wet Wapens en Munitie. (...) Bij de huiszoeking op 12 augustus 2005 zijn geen zaken aangetroffen die enige relatie vertonen met vorenstaande CIE-informatie. Wel zijn er documenten aangetroffen waaruit bleek dat [eiseres] (...) volgens de sharia gehuwd is met [K. M.] (...). Het huwelijk zou zijn gesloten op 03 oktober 2003 in de El Tawheed-moskee. Ook werden in de woning een tweetal cassettebandjes aangetroffen, waarvan een met opschrift ‘oproep tot de jihad’. Op dit bandje werd in de arabische taal o.a. gesproken over het doorsnijden van de keel van een persoon. Daar de doorzoeking op basis van de Wet wapens en Munitie plaatsvond zijn beide tapes niet inbeslaggenomen. (...)

Samengevat zijn de volgende indicaties met betrekking tot radicalisering en/of voorbereidingshandelingen van toepassing:

- Het veranderen van christelijk geloof naar islamitisch geloof
- Het veranderen van kleding
- Het aangaan van een islamitisch huwelijk
- Veranderen van moskee omdat de leer niet streng genoeg is
- Geen hand meer geven aan het andere geslacht
- Aantreffen cassettebandje met oproep tot Jihad en aanwijzingen voor het doorsnijden van de keel
- Contact met iemand die banden heeft met de Hofstadgroep
- De mogelijke aanwezigheid van explosieven

Besluitvorming verstoring

Untitled

De informatie (documenten), feiten en resultaten uit het onderzoek, ingesteld naar aanleiding van de verkregen CIE-informatie, zijn geanalyseerd. Tevens is de betrouwbaarheid van de informatie gewogen. De dreigingsanalyse heeft er toe geleid dat er in het CTO (crisis en terrorisme overleg van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland) van 05 september 2005 is besloten om de Burgemeester te adviseren om [eiseres] te 'verstoren'. Dit voorstel is vervolgens goedgekeurd door de burgemeester van Amsterdam. Gedurende het verstoren wordt in elk CTO wat heeft plaatsgevonden na 5 september 2005 tot op heden de stand van zaken omtrent het verstoren van [eiseres] bijgehouden. Indien daar sprake van is, wordt nieuwe informatie ingebracht ten einde proportionaliteit en subsidiariteit te waarborgen. (...)

2 Eiseres vordert thans het volgende:

1 de gemeente te verbieden haar nog langer lastig te vallen, hinderlijk te volgen, onnodig voor de deur van haar woning post te vatten, haar onnodig aan te spreken, en de gemeente te gebieden eenieder die rechtstreeks onder haar gezag staat te verbieden deze gedragingen te plegen;

2 de gemeente te gebieden de informatie, op grond waarvan zij meent dat eiseres een gevaar voor de samenleving zou kunnen zijn, aan haar ter beschikking te stellen, zodat zij zich hiertegen kan verweren;

3 de gemeente te gelasten haar eer en goede naam te zuiveren door in de straat waar zij woont huis aan huis een brief te verspreiden, waarin zal worden vermeld dat eiseres in het geheel geen gevaar voor de samenleving is en dat alle politieacties die tot nu toe plaatsgevonden hebben, berusten op een misverstand;

4 de gemeente te veroordelen tot het betalen van een voorschot van € 2500 op een nader vast te stellen schadevergoeding vanwege het geestelijk leed dat haar en haar kinderen wordt berokkend.

3 Eiseres stelt hiertoe het volgende. Op 12 augustus 2005 is zij in haar eigen woning in het bijzijn van haar drie kinderen van 5, 6 en 7 jaar oud door een tien man sterk arrestatieteam van de politie met getrokken vuurwapens, met veel geweld aangehouden. Haar woning is daarbij onderzocht, maar er is terzake niets aangetroffen. Een en ander heeft plaatsgevonden op basis van de Wet wapens en Munitie. Vervolgens is haar op 7 oktober 2005 door de buurtregisseur medegedeeld dat zij verstoord zou worden. Sindsdien is de politie minstens 70 keer met een politieauto bij haar langsgereden, waarbij zij dan enkele minuten met draaiende motor voor haar huis blijven staan en soms ook naar binnen kijken. Dit gebeurt ook vaak 's nachts. Verder is het vaak voorgekomen dat een politieauto achter haar aan of naast haar rijdt. Personen die bij haar thuis op bezoek komen worden voor haar deur aangehouden en gecontroleerd. De politie belt haar vaak op, zowel op haar huistelefoon als op haar mobiele telefoon, waarbij haar dan gevraagd wordt waar ze is, als ze niet thuis is. De manier waarop de politie hier te werk gaat kan niet anders worden getypeerd dan als een inbreuk op haar privéleven en gezinsleven. Daarnaast is het tevens een inbreuk op haar recht op vrije beweging en de vrijheid en onaantastbaarheid van de eigen woning. Deze handelwijze van de politie is zeer traumatisch voor haar en haar kinderen. De gemeente kan niet aantonen dat deze inbreuk in het gegeven geval noodzakelijk is. Zij is al in 1997 bekeerd tot de islam en draagt al sinds 2002 traditionele kleding. Van plotselinge radicalisering is dus geen sprake. De bewering van de politie dat zij een moskee bezoekt is onjuist. Zij heeft slechts enkele malen contact gehad met de imam in de periode dat zij problemen had met haar ex-man. Ook de bewering dat zij met [betrokkene 1] in de El Tawheed moskee getrouwd zou zijn, klopt niet. [H. El J.] is haar 'waly', hetgeen inhoudt dat hij – na haar echtscheiding – optreedt als een soort beschermheer. Hiervan is in de moskee een document opgemaakt, maar het betreft beslist geen huwelijk. De beweringen over de cassettebandjes kloppen ook niet. Zij heeft nooit Arabische cassettebandjes met oproepen tot jihad of keeldoorsnijden in haar bezit gehad. Haar kennis van de Arabische taal is bovendien zeer minimaal. Verder is de man die in de zomer haar kinderen een tijdje met de auto naar school heeft gebracht – en die volgens de politie banden heeft met leden van de Hofstadgroep – een vader van een ander kind op school. Sinds eiseres haar rijbewijs heeft, brengt zij haar kinderen zelf naar school en ze heeft deze man sindsdien dan ook niet meer gezien. De gemeente handelt derhalve onrechtmatig jegens haar en haar kinderen door haar op onjuiste gronden te verstoren en dient hier dan ook onmiddellijk mee op te houden.

4 De gemeente heeft gemotiveerd verweer gevoerd hetgeen hierna – voor zover van belang – bij de beoordeling van het geschil aan de orde zal komen.

Untitled

De beoordeling van het geschil:

5 Vaststaat dat eiseres sinds 19 oktober 2005 op gezag van de burgemeester van Amsterdam wordt verstoord. Dit persoonlijk verstoren houdt in dat bij haar woning enkele malen per dag opvallend, dat wil zeggen met als zodanig herkenbare voertuigen van de politie, wordt gesurveilleerd. Daarnaast belt de politie haar regelmatig op en wordt ook wel bij haar aangebeld. Namens de gemeente is hierover ter zitting verklaard dat de politie eiseres geregeld opbelt en bij haar aanbelt, om zodoende met haar in gesprek te blijven, onder meer met het doel om haar op andere – minder radicale – gedachten te brengen. Eiseres heeft een uitgebreid overzicht overgelegd van de verstorende acties die de politie tot aan de zittingsdatum heeft ondernomen. De gemeente heeft niet betwist dat dit overzicht in grote lijnen juist is. Het komt erop neer dat 3 tot 5 maal per dag opvallend is gesurveilleerd, waarbij de politie gemiddeld vijf minuten bleef. Dat gebeurde ook 's nachts.

6 Anders dan de gemeente heeft betoogd, vormen deze verstoringsmaatregelen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van eiseres, zoals beschermd door art. 8 EVRM. Van politie-surveillances zal in het algemeen een geruststellende werking uitgaan, maar hier wordt deze bevoegdheid ingezet om iemand dicht op de huid te zitten door met grote regelmaat op willekeurige tijdstippen indringend te controleren. Aannemelijk is dat deze maatregelen bij de 'verstoorde' tot grote psychische druk leiden, mede omdat het voortdurende politie-optreden ook de buurt niet kan ontgaan. Daar komt bij dat eiseres als gescheiden moeder de zorg heeft voor drie jonge kinderen, die de inval van het arrestatieteam van de politie, met het geweld vandien, en het afvoeren van hun moeder nog vers in het geheugen hebben. Aannemelijk is dat de kinderen inderdaad angstig reageren op de telkens voor de woning verschijnende politie-auto's.

7 Art. 8 lid 2 EVRM bepaalt dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is, voor zover is voldaan aan de in die bepaling omschreven voorwaarden. In de eerste plaats dient de inbreuk bij de wet te zijn voorzien. De gemeente heeft in dat kader aangevoerd dat de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een aanwijzing tot verstoren voortvloeit uit art. 12 Politiewet, dat hem de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven aan de onder zijn gezag staande politie ten behoeve van de ordehandhaving. De grondslag moet klaarblijkelijk worden gevonden in de algemene bevoegdheden van de burgemeester. Specifieke gepubliceerde beleidsregels over verstoren ontbreken. Weliswaar verwijst de burgemeester in zijn brief aan de raadsman van eiseres van 3 november 2005 naar 'de landelijke lijn inzake het persoongericht verstoren', maar een dergelijk stuk is niet door de gemeente overgelegd en zij heeft zich daarop ook niet beroepen. Desgevraagd heeft de gemeente verklaard dat de aanwijzing tot het verstoren van eiseres geen besluit is in de zin van de Awb en dat het kort geding het enige rechtsmiddel is voor een burger, die meent dat hij of zij ten onrechte wordt verstoord. Het is de vraag of hiermee is voldaan aan het vereiste van aanwezigheid van juridische procedures om vermeend willekeurige inbreuken op fundamentele rechten aan te vechten en of dus kan worden gezegd dat deze inbreuk afdoende bij de wet is voorzien.

8 De tweede voorwaarde waaraan volgens art. 8 lid 2 EVRM dient te zijn voldaan om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen, is dat de inbreuk een legitiem doel dient. Naar mag worden aangenomen probeert de gemeente met de verstoringsmaatregelen de in art. 8 lid 2 EVRM vermelde doelen te dienen, zoals het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid en het voorkomen van wanorde en strafbare feiten. Aan deze voorwaarde is dan ook voldaan.

9 Tenslotte dient de inmenging in de persoonlijke levenssfeer krachtens het bepaalde in art. 8 lid 2 EVRM noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarbij geldt dat de inbreuk noodzakelijk dient te zijn en dat de daartoe aangevoerde rechtvaardigingsgronden relevant en toereikend moeten zijn. Verder dient de inbreuk proportioneel te zijn.

10 Volgens de gemeente maakt de politie een zodanig gebruik van haar bevoegdheden en instrumenten dat het de verstoorde persoon en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij of zij de bijzondere aandacht heeft van de politie. Dat heeft enerzijds tot doel om die persoon weinig gelegenheid te bieden activiteiten te verrichten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en anderzijds om de aantrekkelijkheid en het gewicht van die persoon binnen een netwerk te verminderen.

11 De Projectleider Verstoren en de Chef van de Dienst Centrale Recherche van de politie Amsterdam-Amstelland hebben ter zitting verklaard dat aan het besluit om

Untitled

eiseres te verstoren een aantal feiten en omstandigheden ten grondslag ligt, die puntsgewijs zijn opgenomen in het rapport van de commissaris van politie (hiervoor opgenomen onder 1 e.). Namens de gemeente is uitdrukkelijk verklaard dat met dat rapport alle feiten en omstandigheden die tot de aanwijzing tot verstoren hebben geleid, aan de voorzieningenrechter zijn voorgelegd. Op basis van deze acht punten, die in onderlinge samenhang moeten worden gezien, wordt wekelijks geëvalueerd of de aanwijzing om eiseres te verstoren dient te worden ingetrokken of voortgezet, dan wel of er aanleiding is tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Deze wekelijkse evaluatie heeft tot nu toe niet geleid tot een wijziging van de verstoringsmaatregelen jegens eiseres.

12 Vooropgesteld wordt dat de eerste vijf punten betrekking hebben op de geloofsovertuiging van eiseres, te weten:

- Het veranderen van christelijk geloof naar islamitisch geloof
- Het veranderen van kleding
- Het aangaan van een islamitisch huwelijk
- Veranderen van moskee omdat de leer niet streng genoeg is
- Geen hand meer geven aan het andere geslacht.

Dergelijke punten kunnen uiteraard slechts als bijkomende omstandigheden worden beschouwd en zullen op zichzelf geen aanleiding kunnen zijn om tot verstoring over te gaan. Of eiseres nu wel of niet een islamitisch huwelijk is aangegaan en wel of niet regelmatig een moskee bezoekt doet dan ook minder terzake. Overigens kan dat in het kader van dit kort geding niet worden vastgesteld.

13 De overige drie punten die blijkens het rapport van de commissaris van politie aanleiding vormden om tot verstoring over te gaan, betreffen:

- De mogelijke aanwezigheid van explosieven
- Aantreffen cassettebandje met oproep tot Jihad en aanwijzingen voor het doorsnijden van de keel
- Contact met iemand die banden heeft met de Hofstadgroep.

14 Vaststaat dat bij de inval door de politie in de woning van eiseres op 12 augustus 2005 geen explosieven zijn aangetroffen en dat uit hetgeen de gemeente ter zitting naar voren heeft gebracht niet is gebleken dat zich op dit punt nadien nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. Er loopt volgens de gemeente thans geen strafrechtelijk onderzoek tegen eiseres, dus het is ook niet waarschijnlijk dat hierin binnen afzienbare tijd verandering zal komen. Hierin kan derhalve geen aanleiding worden gevonden om de verstoring jegens eiseres voort te zetten.

15 De cassettebandjes zijn volgens mededeling ter zitting van de Projectleider Verstoren tijdens de inval op 12 augustus 2005 in de woning van eiseres aangetroffen. Ze zijn vervolgens ter plekke door een door de politie meegebrachte tolk Arabisch afgeluisterd, maar niet in beslag genomen en in de woning achtergelaten. Een proces verbaal waarin iets over het aantreffen van deze cassettebandjes is vermeld, is niet overgelegd. Eiseres heeft ontkend dat zij ooit in het bezit is geweest van dergelijke cassettebandjes en heeft verder verklaard de Arabische taal niet goed te beheersen. Of deze cassettebandjes tijdens de inval op 12 augustus 2005 in de woning van eiseres zijn gevonden, kan in het kader van dit kort geding niet worden vastgesteld. Nu ze echter niet in beslag zijn genomen en eiseres ontkent dat ze er ooit zijn geweest, vallen ook op dit punt geen nieuwe ontwikkelingen te verwachten. Ook dit kan geen aanleiding zijn om de verstoring jegens eiseres voort te laten duren.

16 Tenslotte is door de politie geconstateerd dat de kinderen van eiseres gedurende een bepaalde periode met de auto naar school zijn gebracht door een zekere [H. El. J.], die volgens de politie banden heeft met leden van de Hofstadgroep. Eiseres heeft op dit punt verklaard dat zij sinds het behalen van haar rijbewijs zelf haar kinderen per auto naar school brengt, dat zij sinds augustus 2005 geen contact meer heeft met deze persoon en dat zij – behalve dat hij de vader is van een kind van school – niets van deze persoon weet. Namens de gemeente is ter zitting erkend dat dit wegbrengen plaatsvond vóór augustus 2005 en dat deze persoon sindsdien niet meer bij eiseres is gesignaleerd. Dit betekent dat zich ook in dit opzicht na de aanwijzing om eiseres te gaan verstoren geen nieuwe feiten of omstandigheden meer hebben voorgedaan. Sinds eiseres zelf een rijbewijs heeft, valt dit soort contacten ook niet meer te verwachten. Derhalve kan ook dit punt geen aanleiding zijn om de verstoring thans nog voort te zetten.

17 In het midden kan blijven of de burgemeester op grond van de destijds bekende feiten in redelijkheid tot verstoring van eiseres kon besluiten. Op dit moment komt

Untitled

het er echter op neer dat de belangrijkste redenen waarop het besluit om eiseres te verstoren is gebaseerd zich niet meer voordoen en dat er ook geen concrete aanwijzingen zijn dat daarin binnen afzienbare tijd verandering zal komen. De streng islamitische geloofsovertuiging kan zoals gezegd alleen een bijkomende omstandigheid vormen en mag op zichzelf geen reden tot verstoring zijn. Bij deze stand van zaken valt niet in te zien wat eiseres anders kan doen om een einde aan de verstoring te maken dan haar streng islamitisch geloof af te zweren. Dit betekent dat het verder verstoren van eiseres niet noodzakelijk moet worden geacht in een democratische samenleving. Voortzetting van de verstoring is buitenproportioneel en daarmee onrechtmatig. In de huidige omstandigheden kan de gemeente daartoe in redelijkheid dan ook niet besluiten. De vordering van eiseres om de gemeente te verbieden haar nog langer te verstoren is dan ook toewijsbaar, als hierna is vermeld.

18 Verder heeft eiseres gevorderd om de gemeente te gebieden alle informatie te verschaffen op grond waarvan gemeend wordt dat zij een gevaar zou kunnen zijn voor de samenleving. Deze vordering wordt afgewezen, aangezien die informatie in het kader van deze procedure door de gemeente ter beschikking is gesteld, zodat eiseres geacht wordt daarbij geen belang meer te hebben.

19 De vordering van eiseres om de gemeente te gebieden huis aan huis een brief te verspreiden in haar straat, waarin zal worden vermeld dat eiseres in het geheel geen gevaar voor de samenleving is en dat alle politieacties die tot nu toe hebben plaatsgevonden, berusten op een misverstand, zal eveneens worden afgewezen. Het vergt immers een nader onderzoek naar de feiten, waarvoor dit kort geding zich niet leent, om een en ander vast te kunnen stellen.

20 De vordering van eiseres tot vergoeding van de schade vanwege het geestelijk leed dat haar en haar kinderen is berokkend zal tenslotte eveneens worden afgewezen. Ook daarvoor is nader onderzoek nodig, waarvoor dit kort geding zich niet leent.

21 De gemeente zal als op het hoofdpunt in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

Beslissing in kort geding

De voorzieningenrechter:

1 verbiedt de gemeente de verstoringsmaatregelen jegens eiseres na betekening van dit vonnis voor te zetten.

2 veroordeelt de gemeente in de kosten van dit geding, tot heden aan de zijde van eiseres begroot op en te voldoen als volgt:

– aan eiseres

€ 61 aan de bij eiseres gevallen kosten van vastrecht, en

– aan de griffier van deze rechtbank:

€ 183 aan overig vastrecht,

€ 85,60 aan exploitatiekosten, en

€ 816 aan salaris procureur.

3 verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad.

4 wijst het meer of anders gevorderde af.

Noot

1 Deze uitspraak heeft tot nu toe nog geen overdreven aandacht gekregen in de vakliteratuur. Toch betreft het een niet onbelangrijke problematiek: kan de overheid in haar strijd tegen het terrorisme inbreuk maken op het grondwettelijke recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestaat. Voor de Amerikaanse senaat was die vraag reden om op 6 februari van dit jaar te starten met een hoorzitting over dit onderwerp. Bij ons is het tot nu toe niet verder gekomen dan een paar vragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en een antwoord door de Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van coördinator terrorismebestrijding, waarmee de Kamer zich met een kluitje het riet in heeft laten sturen (Aanhangsel Handelingen II 2005/06, 693).

2 Moslima J. en met haar haar gezin van drie jonge kinderen worden sinds 19 oktober 2005 verstoord. Kort gezegd houdt dit in dat de politie met grote regelmaat laat blijken haar dag en nacht in de gaten te houden onder meer door een paar keer per dag surveillanceauto's te posteren voor haar woning, door aan te bellen, door haar te volgen en door haar op te bellen naar de vaste of bij afwezigheid naar de mobiele telefoon. J. (en met haar drie kinderen) ervaart dit als een grote psychische druk en stelt een actie uit onrechtmatige daad in tegen de Gemeente

Untitled

Amsterdam wegens inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op vrijheid van bewegen en het recht van onaantastbaarheid van de eigen woning. Zij vordert onder meer de gemeente te verbieden haar nog langer te verstoren. De niet-ontvankelijkheid van eiseres blijft achterwege, omdat de Gemeente Amsterdam verklaart dat het besluit tot verstoren geen besluit is in de zin van de Awb en dat een civiele actie het enige rechtsmiddel is dat een burger ten dienste staat als hij meent ten onrechte te worden verstoord.

3 Uit een brief van de burgemeester van Amsterdam in antwoord op vragen van de raadsman van J. blijkt dat de verstoringsmaatregelen worden uitgevoerd door de politie die daarbij onder gezag van de burgemeester optreedt, ter handhaving van de openbare orde. Een en ander gebeurt in overeenstemming met een landelijke richtlijn persoonsgericht verstoren. Als redenen voor het verstoren van J. voert de Projectleider Verstoren ter zitting een achttal feiten en omstandigheden aan. Vijf ervan blijken betrekking te hebben op eiseres' strenge geloofsovertuiging. De andere redenen zijn dat de criminele Inlichtingen Eenheid van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland over informatie beschikte dat zich explosieven in de woning van eiseres bevonden. Bij een doorzoeking van de woning op basis van de Wet wapens en munitie twee maanden voordat tot verstoren werd overgegaan, is echter niets terzake in de woning aangetroffen. Wel zou er een in de Arabische taal ingesproken cassettebandje zijn gevonden met opschrift: 'Oproep tot Jihad'. In de procedure komt echter vast te staan dat J. de Arabische taal niet beheerst. Een reden voor het verstoren is ook dat de man die J's kinderen in de zomermaanden van 2005 naar school bracht banden zou onderhouden met de Hofstadgroep.

4 De voorzieningenrechter is van mening dat de verstoringsmaatregelen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer zoals beschermd door art. 8 EVRM. Voor deze inbreuk bestaat geen rechtvaardiging, nu de belangrijkste redenen voor het verstoren van eiseres zich niet meer voordoen: er zijn geen explosieven in eiseres' woning aangetroffen, de aanwezigheid van bandjes in haar woning met hierop een oproep tot de Jihad kan niet met zekerheid worden vastgesteld, eiseres onderhoudt geen contacten meer met een persoon die mogelijk banden heeft met de Hofstadgroep en er loopt geen strafrechtelijk onderzoek tegen haar. Er zijn bovendien geen concrete aanwijzingen dat er in deze situatie binnen afzienbare tijd verandering komt. Voortzetting van de inbreuk oordeelt de rechter onrechtmatig, omdat niet wordt voldaan aan het criterium van art. 8 lid 2 EVRM: noodzakelijk in een democratische samenleving.

5 Het antwoord op de vraag of de inbreuk op de privacy zijn grondslag vindt in de wet – de voorzieningenrechter spreekt van 'het vereiste van aanwezigheid van aanwezigheid van juridische procedures om vermeend willekeurige inbreuken op fundamentele rechten te kunnen aanvechten', laat de rechter in het midden. Hij acht het niet nodig hierover een oordeel te geven, nu hij beslist dat de voortzetting van de verstoring onrechtmatig is. Het is echter wel interessant om op die vraag in te gaan. Op grond van welke wettelijke bepaling komt aan de burgemeester de bevoegdheid toe om aan de politie opdracht te geven inbreuk te maken op het in art. 10 Grondwet vastgelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer?

Volgens de Gemeente Amsterdam vloeit de bevoegdheid voort uit art. 12 Politiewet (Polw.). Kan deze bepaling inderdaad de basis vormen voor het persoonsgericht verstoren? Het tweede lid van dit artikel verschaft de burgemeester de bevoegdheid de nodige aanwijzingen te verstrekken aan de betrokken ambtenaren van politie. De bepaling als zodanig schept geen bevoegdheden voor de politie, het regelt slechts de verhouding tussen de burgemeester en de politie. Vanzelfsprekend kan de burgemeester daarom slechts opdrachten geven die de politie met de haar ter beschikking staande bevoegdheden in de sfeer van de openbare orde kan uitvoeren.

6 De bevoegdheden van de politie staan in de Politiewet. De bepaling die een grondslag zou kunnen worden voor verstoren is art. 2 Polw. Deze bepaling belast de politie met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, uiteenvallend in de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde. Hoewel het slechts om een taakomschrijving gaat, leidt de rechter hieruit toch bevoegdheden voor de politie af (zie o.a. HR 24 oktober 1961, NJ 1962, 86). Men spreekt in dit verband van de plichtmatigheidsleer (B.M.J. van der Meulen, Ordehandhaving, Actoren, instrumenten en waarborgen, Deventer, 1993, p. 69). Die leer laat zich echter moeilijk rijmen met het legaliteitsbeginsel. Mede gezien de in 1983 geïntroduceerde strenge grondwettelijke beperkingensystematiek geldt daarom als algemene eis dat meer dan geringe inbreuken op een grondrecht teruggevoerd moeten

Untitled

kunnen worden op een expliciete grondslag in de Politiewet. Dat is bij voorbeeld het geval met het gebruik van geweld en de zogenaamde veiligheidsfouillering op (art. 8 Polw.).

7 De vraag is nu of persoonsgericht verstoren een geringe inbreuk op art. 10 Gw betekent en derhalve op art. 2 Polw. kan worden gebaseerd of dat hiervoor een expliciete wettelijke grondslag noodzakelijk is. Om die vraag te beantwoorden kan een parallel worden getrokken met het verschijnsel observeren. Verstoren vertoont sterke verwantschap met het in art. 126g en 126o Wetboek van strafvordering geregelde observeren: het stelselmatig volgen van een persoon of stelselmatig de aanwezigheid of het gedrag van een persoon waarnemen. Het belangrijkste verschil is dat de politie bij verstoren aan de persoon laat weten hem of haar in de gaten te houden, terwijl het observeren stiekem gebeurt. Vanuit het perspectief van de verstoorde persoon en de eventuele gezinsleden is verstoren overigens veel ingrijpender dan observeren. De wetenschap dat de politie voortdurend in de nabijheid verkeert, is tamelijk beklemmend. Voorwaarde voor observatie is dat iemand verdacht wordt van een misdrijf (een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit) of – en dat is een minder strenge eis – indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband een misdrijf wordt beraamd of gepleegd waarop voorlopige hechtenis is toegelaten en dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Aan de voorwaarden om te mogen observeren wordt in het geval van de verstoorde persoon niet voldaan (Rb. Amsterdam 9 maart 2006, LJN: AV4173). De politie weet niet of zij een misdrijf beraamt, laat staan welk misdrijf. Als de wet geen ruimte biedt voor stelselmatige observatie dan is die er vanwege de verwantschap tussen beide activiteiten ook niet voor stelselmatige persoonsgerichte verstoring.

8 Kan art. 2 Polw. de wettelijke grondslag vormen voor niet-stelselmatig verstoren? Als niet-stelselmatig observeren op basis van deze bepaling kan plaatsvinden (Rozemond, K., 'Stelselmatige observatie zonder wettelijke grondslag', NJB nr. 15, 1999, p. 671-676), dan geldt dat ook voor niet-stelselmatig persoonsgericht verstoren. Een belangrijke vraag is dan natuurlijk: wanneer is sprake van stelselmatige verstoring? Naar analogie van niet-stelselmatige observatie moeten we letten op vier criteria: (a) duur, (b) mate van intensiteit, (c) plaats en (d) doel (G.C. Haverkate, Trema nr. 6, juni 2000, 227-232). De duur van de verstoring kan maanden, misschien wel jaren bedragen. De intensiteit kan verschillen. In dit geval werd dagelijks drie tot vijf keer een politieauto opvallend voor de woning geposteed, belde de politie regelmatig aan bij de woning, werd de persoon gevolgd, werd het bezoek gecontroleerd en werd de persoon keer op keer gebeld op de vaste en bij afwezigheid op de mobiele telefoon. Wat betreft de plaats weten we dat persoonsgericht verstoren zowel in de openbare ruimte – de politie volgt de verstoorde soms – als in de privé-woning plaatsvindt. Het doel van verstoren is anders dan bij observeren niet de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar de handhaving van de openbare orde in de zin van de nationale veiligheid. Het is niet gericht op het voorkomen van strafbare feiten, maar op het voorkomen dat de openbare orde in gevaar wordt gebracht. Dwingt dit andere doel ertoe om bij persoonsgericht verstoren een andere afweging te maken dan bij observatie in het strafprocesrecht? De versturende overheid – formeel de burgemeester – meent deze vraag kennelijk met ja te kunnen beantwoorden, want in de praktijk neemt het persoonsgerichte verstoren stelselmatige proporties aan. Zeker als we de graad van verdenking in ogenschouw nemen (HR 12 februari 2002, JOL 2002, 106). Het gaat immers niet – zoals bij observeren – om een verdachte van een al gepleegd strafbaar feit, maar om een mogelijke in de toekomst gelegen strafbare gedraging. Ik meen daarom dat hier sprake is van een zodanige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dat art. 2 Polw. onvoldoende basis is.

*[1] Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen.